

SEGURANÇA INTERNACIONAL: O CASO HAITIANO NO CONSELHO DE SEGURANÇA

Andréa Benetti Carvalho de Oliveira

Mestranda em Ciência Política (UFPR),
Pesquisadora de Relações Internacionais e
Direito Internacional Público do Mercosul, na UFPR
andreab@brturbo.com.br

Caroline Cordeiro Viana e Silva

Acadêmica de Especialização em
Sociologia Política (UFPR),
Pesquisadora de Relações Internacionais, na UFPR
carolviana@yahoo.com.br

Recebido: 21 out. 2010
Aceito em: 30 nov. 2010

RESUMO

Segurança internacional é um tema que sempre esteve presente na agenda das Relações Internacionais. Com o fim da guerra fria, o conceito de segurança internacional voltou a ser tema de debate nas principais academias mundiais, uma vez que o conceito de segurança trazido pela teoria então vigente não mais abrangia todas as esferas da segurança internacional. Nesse contexto, surgiu a Escola de Copenhague com o objetivo de estudar a paz e trouxe grandes contribuições para os estudos sobre segurança. Ao utilizar a metodologia de estudo de casos, este trabalho tem como objetivo aplicar a teoria sobre securitização da Escola de Copenhague ao caso da crise do Haiti, buscando quais foram os principais agentes securitizadores da ameaça haitiana no Conselho de Segurança até o ano de 1994, data da primeira intervenção militar. Portanto, no presente artigo adotamos a hipótese de que os Estados Unidos da América foram os principais agentes nesse caso.

Palavras-chave: segurança, Escola de Copenhague, Haiti.

ABSTRACT

International security is a theme that has always been on the agenda of the international relations. With the end of the Cold War, the concept of international security has regained its debating force within the world's leading academies, since the concept brought up by then current theory no longer covered all of its aspects. In this context is the Copenhagen School, with the goal of studying peace and bringing in large contributions to security studies. By using the methodology of case studies, this work tries to apply the theory of securitization of the school of Copenhagen to the case of the

Haiti crisis, seeking to find the main agents of securitizers that threatened Haitian Security Council until the year 1994, the date of the first military intervention. This article adopts the hypothesis that the United States of America were the main agents in this case.

Keywords: security, Copenhagen School, Haiti.

RESUMEN

La seguridad internacional es un tema que siempre ha estado en la agenda de las relaciones internacionales. Con el fin de la Guerra Fría, el concepto de la seguridad internacional ha vuelto a ser objeto de debate en las academias más importantes del mundo, ya que el concepto de seguridad que aporta la teoría vigente en aquel momento ya no cubre todos los ámbitos de la seguridad internacional. En este contexto, surge la Escuela de Copenhague con el objetivo de estudiar la paz y traer grandes contribuciones a los estudios de seguridad. Al usar la metodología de estudios de caso, este trabajo tiene por objeto la aplicación de la teoría de la securitización de la escuela de Copenhague para el caso de la crisis de Haití, en busca de lo que fueron los principales agentes securitizadores, ante la amenaza de Haití, en el Consejo de Seguridad hasta el año 1994, la fecha la primera intervención militar. Así pues, adoptamos la hipótesis de que los Estados Unidos de América fueron los principales agentes en este caso.

Palabras claves: seguridad, Escuela de Copenhague, Haití.

1 INTRODUÇÃO

O fim da guerra fria e seu impacto no sistema internacional trouxeram à tona a necessidade de novos estudos de segurança internacional, principalmente por questionarem a principal teoria das Relações Internacionais até então predominante, o realismo.

Na academia, começaram novos debates, tanto sobre segurança internacional como sobre a efetividade das tradicionais teorias das

Relações Internacionais. Especificamente na Europa, estudos sobre a paz passaram a ser desenvolvidos por institutos de estudos. E é nesse contexto que, em 1985, foi criada a Escola de Copenhague, originalmente *Copenhagen Peace Research Institute* (COPRI). Tendo como base a teoria construtivista¹ das Relações Internacionais, o grupo da Dinamarca propôs uma nova agenda de pesquisa em segurança, afirmando que uma iniciativa de securitização bem-sucedida tem impacto na forma como se conduz o processo decisório relativo às políticas externas e de defesa (DUQUE, 2009, p. 460).

Assim, este trabalho tem por objetivo utilizar como base os estudos sobre segurança internacional realizados pelo instituto de paz para compreender quem foram os principais agentes securitizadores da ameaça política haitiana no Conselho de Segurança (CS) da Organização das Nações Unidas (ONU).

O Haiti ao longo de sua história contou com intervenções da ONU em diversos momentos. Tropas foram enviadas para acompanhar eleições; garantir a segurança e a

¹ O construtivismo é a teoria das Relações Internacionais, fruto de discussões do final da década de 80 e do decorrer da década de 90 (século XX). Essa teoria afirma que as Relações Internacionais são socialmente construídas e seus conceitos giram em torno dessa premissa principal (MESSARI; NOGUEIRA, 2005, p.184).

paz; apoiar a polícia em diversos momentos da história desse país. Mas essas intervenções mudaram de *status* em 2004, quando o CS decidiu que, para garantir a segurança da população haitiana, era necessária a instauração de uma missão de paz permanente e não apenas missões específicas e temporárias.

Sendo assim, a questão a ser respondida por este trabalho é sobre quais foram os agentes securitizadores no processo de securitização da crise política haitiana, partindo-se da hipótese de que a crise do Haiti foi securitizada, sobretudo, pelos Estados Unidos da América (EUA). O principal método utilizado será o de estudo de caso, buscando analisar o proposto por meio de compilação de dados e, especialmente, respaldado nas ferramentas fornecidas pela teoria da Escola de Copenhague. O marco teórico determinará a linearidade da pesquisa e auxiliará o método proposto pela teoria.

O trabalho está dividido em três partes: a análise do marco teórico, a explicação da história do desenvolvimento da teoria e seus principais conceitos; análise do histórico da participação da ONU no Haiti até o ano de 1994, data da primeira intervenção militar; a compilação da teoria aplicada ao caso.

2 ESCOLA DE COPENHAGUE: CONTEXTUALIZAÇÃO E HISTÓRICO

Com o fim da Segunda Guerra Mundial o realismo se estabeleceu como a principal teoria das Relações Internacionais. Mas o fim da guerra fria fortaleceu seus críticos e rapidamente questionamentos foram feitos acerca da segurança internacional, incentivando a formulação de novas propostas teóricas. Nas academias da Europa eram realizados estudos sobre a paz, em um movimento de

renovação teórica sobre os conceitos de segurança utilizados nas Relações Internacionais. Além disso, as marcas da Segunda Guerra Mundial permaneciam no dia a dia europeu, o que favorecia um processo de criação de uma identidade europeia e de unificação das políticas de defesa e segurança. Era notório que a segurança europeia estava cada vez mais vinculada a questões como migração e identidade nacional e, em menor grau, relacionada com questões puramente militares. Nesse contexto, foi criada em 1985 a Escola de Copenhague, originalmente *Copenhagen Peace Research Institute* (TANNO, 2003, p. 49).

O debate sobre segurança internacional permitiu a consolidação de três vertentes teóricas: a tradicionalista, a crítica e a abrangente. A primeira, de cunho realista, defende que os estudos de segurança devem ser restritos às questões militares, e o Estado é a unidade básica de análise (WALT, 1991). A vertente crítica, abordada pela Escola de Frankfurt, propõe que as pesquisas de segurança devem colaborar para a emancipação humana (BOOTH, 1991). Já a vertente abrangente sustenta que os estudos de segurança devem incorporar os seguintes setores: militar, político, econômico, ambiental e societal (BUZAN, 1998).

Neste trabalho, será utilizada a vertente abrangente dos estudos de segurança, perspectiva teórica formulada pela Escola de Copenhague, a qual entende que as ameaças à segurança são originárias de mais de uma esfera, por entenderem as autoras ser a mais adequada à realidade haitiana, uma vez que a missão de paz lá estabelecida se originou de crise política interna e não apenas de questões envolvendo assuntos estritamente militares.

2.1 DESENVOLVIMENTO DO PENSAMENTO DA ESCOLA DE COPENHAGUE

Iniciando seus estudos do contexto amplo, para em seguida fazer a análise de casos, Buzan, Waever e Wilde (1998) avaliam o conceito de segurança vinculado ao conceito utilizado pela teoria realista, o qual relacionava segurança à lógica estatal. E, nesse ponto do debate, o conceito de segurança realista foi aplicado às demais áreas. Ou seja, os estudos de segurança deveriam incluir as ameaças derivadas dos setores, econômico, político, societal, ambiental e militar, mas manter o Estado como unidade principal de análise (GUEDES, 2003, p. 477).

A publicação de Waever (1998) apontou para uma mudança dentro da escola: uma desvinculação do conceito de segurança da lógica do Estado. O autor observa que era necessário vincular o estudo da segurança estatal ao estudo da segurança societal, pois ambos estavam vinculados à identidade nacional. Em 1998, com outra publicação de Buzan, Waever e Wilde (1998, p. vii), a escola demonstrou a adoção de uma perspectiva teórica construtivista.

It rejects the traditionalists case for restricting security to one sector, arguing that security is a particular type of politics applicable to a wide range of issues. And it offers a constructivist operational method for distinguishing the process of securitization from that of politicization.

Passam, ainda, a defender que questões de segurança são construídas por práticas sociais e que nenhum setor analisado isoladamente é capaz de fornecer uma análise completa de segurança internacional. Uma questão de segurança é uma questão de segurança, sem que necessariamente haja uma ameaça existencial real, mas é

construída por práticas sociais e apresentada como uma ameaça a segurança (TANNO, 2003, p. 59).

2.2 PRINCIPAIS CONCEITOS SOBRE SEGURANÇA

O processo de construção de questões de segurança é, em realidade, uma co-construção entre agentes e realidade, e o discurso não apenas informa, como também forma a agenda de segurança. Segundo Tanno (2003, p. 59), questões de segurança são construídas por agentes, porém o sucesso de uma iniciativa de securitização não depende só do esforço dos agentes, é necessário que a questão apresentada seja reconhecida socialmente como uma ameaça à segurança.

No setor militar, o objeto referente é o Estado. Constata-se que o processo de securitização se encontra mais desenvolvido institucionalmente nesse setor, uma vez que o monopólio do uso da força pelo Estado fez com que o setor militar se tenha tornado o porta-voz oficial das ameaças à segurança nacional.

No setor político, são consideradas ameaças – questões que podem destruir ou abalar a estabilidade organizacional do Estado. Esse setor é formado por três componentes: os ideais do Estado, sua base física e suas instituições. As ameaças políticas podem tomar a forma de pressões para adoção de determinadas políticas, pedidos de substituição do governo e incentivos à sucessão. Os atores securitizadores podem ser atores governamentais ou organizações internacionais, como a ONU (TANNO, 2003, p. 64).

No setor societal, o objeto referente são as identidades coletivas que podem existir e funcionar plenamente sem a necessidade de um Estado como uma nação ou uma determinada religião. A necessidade de preservação de uma língua, uma cultura ou uma etnia deve

ser entendida como questão relacionada à identidade. No entanto, vale destacar a dificuldade de se estabelecer limiar de conservação de uma identidade ou de sua simples evolução².

O setor econômico encontra dificuldades em definir as ameaças, em razão da existência de posições ideológicas inconciliáveis, o que torna controversa sua análise. Além disso, outro desafio é a lógica capitalista que mantém a constante concorrência, sendo o capitalismo dominado pela insegurança. Uma ameaça nesse setor é caracterizada no momento em que ultrapassa a mera esfera econômica, estendendo-se para as esferas militar e política.

No setor ambiental, ao longo das últimas décadas as questões ambientais tornaram-se parte da agenda internacional dos Estados, constatando-se que as conquistas humanas e a própria vida humana são condicionadas pelo ambiente. Portanto, existem dois objetos de referência principais nesse setor: o próprio meio ambiente e a qualidade de vida. Existem diversos atores securitizantes, desde governos, organizações internacionais até organizações não-governamentais.

3 MISSÕES DA ONU NO HAITI: HISTÓRICO

Desde o início de sua história, ainda como colônia francesa, o Haiti vivenciou guerras e revoltas. A então conhecida como *Pérola das Antilhas* pelos franceses passou por um processo de independência árduo e sangrento. Liderados pelo ex-escravo Toussaint Louverture, em 1801 a

² Segundo Buzan, Waeber e Wilde (1998, p. 23): *Collective identities naturally evolve and change in response to internal and external developments. Such changes may be seen as invasive or heretical and their sources pointed to as existential threats, or they may be accepted as part of the evolution of identity.*

batalha contra os franceses era intensa. Toussaint foi preso e Jean-Jaques Dessalines o substituiu na liderança da batalha, em 1804 (JAMES, 2000).

Com o apoio dos EUA e da Inglaterra, em 1804 Dessalines foi designado governador-geral da primeira república negra da história, com o novo nome de Haiti. Mas, mesmo com o esforço de seus idealizadores, a independência não era um fato consumado. O Haiti passava por crises políticas e econômicas. A ilha estava dividida entre presidente e imperador, e, apenas em 1838, a França reconheceu a independência haitiana, mediante um acordo pelo qual receberia uma indenização de sua ex-colônia (SEITENFUS, 2008).

Durante o século XIX, o predomínio da violência e da anarquia política mostrou-se forte, e o atrito racial foi predominante na história do país durante todo esse século. Os haitianos foram levados à descrença nacionalista, que era um dos motivos mais fortes para as lutas contra seus problemas políticos e econômicos (VALLER FILHO, 2007).

Em 1915, o Haiti sofreu sua primeira intervenção, desde a época de sua independência. Os norte-americanos permaneceram em solo haitiano até 1947, quando a “política de boa vizinhança”, de Roosevelt, conduziu a retirada das tropas estadunidenses do país. Com a saída norte-americana, o governo do Haiti passou às mãos de uma sucessão de ditadores pertencentes à oligarquia civil, que subiram ao poder e tentaram manter a estabilidade política por meio da força.

Na década de 50, o país contou com o primeiro apoio da ONU, que, com apoio dos EUA, agiu com a intenção de auxiliar no desenvolvimento do país, mediante incentivos fiscais, buscando impulsionar a economia local. Em 1950, se fez o primeiro exercício do sufrágio universal no Haiti. Mas o presidente eleito não chegou a cumprir as promessas de campanha, transformou seu governo num ato de despotismo

anticomunista e aterrorizou a população, que era privada de qualquer atividade que fosse contra a ditadura vigente. Rapidamente dissolveu os sindicatos, num ato claro de que não haveria em seu governo qualquer manifestação contrária à sua vontade. De 1957 a 1971, entre 30 e 60 mil cidadãos haitianos foram mortos pelo Estado, que ainda foi responsável pela tortura e o exílio de inúmeros outros (CAVALLARO, 2005, p. 5).

Após o longo período de ditadura e repressão, em 1990 o país caminhava para outra eleição. Nesse momento, o país viveria um novo modelo de governo nunca antes vivenciado: a democracia. Para a realização dessa eleição as Forças Armadas haitianas solicitaram o apoio da ONU, no sentido de se estabelecer uma missão especial para a verificação do pleito. Em dezembro de 1990, por meio da missão denominada *United Nations Observer Group for the Verification of the Elections in Haiti*³ (ONUVEH), a ONU enviou 200 observadores, que se espalharam pelos nove departamentos do território haitiano (FONTOURA, 2005).

Em janeiro de 1991, foi eleito o governo popular de Jean-Bertrand Aristide. Entretanto, nesse mesmo ano o presidente eleito foi abruptamente retirado do poder por um golpe militar. Em 29/9/1991, os militares iniciaram violentos ataques ao governo e à população, culminando em um ataque ao Palácio Nacional, que foi saqueado, e todas as pessoas que se encontravam lá foram rendidas. A influência francesa e norte-americana garantiu a saída de Aristide do país, sem ferimentos, para Washington (CAVALLARO, 2005, p. 53). O clima de incerteza e, principalmente, a crise humanitária instaurada no Haiti geraram preocupações nos membros

³ A ONUVEH foi a primeira operação de monitoramento da ONU em uma nação independente não envolvida em um conflito regional. Disponível em: <http://findarticles.com/p/articles/mi_m1309/is_n2_v28/ai_10977821>. Acesso em: 1º jun. 2009.

integrantes do CS. A ameaça à paz e à segurança na região resultou na Resolução 841, baseada no capítulo VII da Carta da ONU. Por meio dessa resolução, foram estabelecidas medidas para tentar manter a estabilidade do país, como, por exemplo, o embargo comercial, que durou três anos (S/Res/841/1993).

Durante o período do embargo, foram assinados dois acordos entre Cédras, o ditador militar, e Aristide, o presidente deposto. No primeiro deles, chamado de Pacto da Ilha dos Governadores, ambos concordavam com uma trégua política, com a modernização das forças armadas, com a suspensão das sanções da ONU e a normalização do funcionamento do parlamento haitiano. Na sequência da assinatura desse documento, o Pacto de Nova York, que compunha representantes da Comissão Presidencial e do Parlamento do Haiti, reafirmavam-se algumas ações do pacto anterior (CÂMARA, 1998).

Mesmo com os pactos, a situação humanitária no país era preocupante, e, em 1993, o secretário-geral da ONU recomendou o estabelecimento imediato de uma ajuda humanitária. Pela Resolução 867, do CS, foi estabelecida a Missão da ONU no Haiti (UNMIH), de ordem temporária, com duração de seis meses. Teria um contingente de 567 policiais monitores para estabilizar uma nova força policial no Haiti e era um complemento a Missão Civil Internacional da ONU (MICIVIH), destacando a importância da coordenação entre a OEA e a ONU para o restabelecimento da democracia e a solução da crise.

A missão não foi bem recebida pelo governo ditatorial, que resistiu e agiu com violência ao contingente da ONU. Cansado da não-colaboração com as forças da UNMIH, o CS reuniu-se em 1994 para definir e redigir mais uma resolução para o problema no Haiti. Essa, de nº 940 (1994), mostrava a preocupação do CS quanto à longínqua deterioração da situação humanitária no Haiti, a revolta quanto à ilegalidade

do governo e com a violência contra a liberdade civil e a expulsão do país de grupos da MICIVIH. Ficou definido que era dever da comunidade internacional cuidar e dar suporte à economia e à sociedade do país. Com isso, a organização internacional ancionou uma força multilateral baseada no capítulo VII da Carta da ONU, que tentaria restaurar a autoridade constitucional no Haiti.

Em 1994, o presidente constitucionalmente eleito, Aristide, retornou ao poder, com apoio de 20 mil homens das tropas estadunidenses. A UNMIH pôde finalmente desempenhar suas funções de treinar a polícia local para proteger os cidadãos e de apoiar a restauração da democracia. O presidente eleito suprimiu o exército e, por esse motivo, a permanência das tropas norte-americanas foi prorrogada. Em 1996, a ONU enviou ao Haiti um novo contingente de seis mil homens (GUIMARÃES, 2000, p. 150).

Em dezembro de 1995 era época de eleição. De acordo com relatório da ONU, havia uma atmosfera pacífica para o pleito. O novo presidente eleito foi o aliado de Aristide, René Préval. Atingindo 88% dos votos, seu mandato teria duração de cinco anos, de 1995 a 2001. Apesar de os relatórios anuais da ONU indicarem que já existia uma estabilidade política no país, o Presidente René Préval pediu que as forças da UNMIH se mantivessem no país e saíssem gradualmente.

Em vista disso, o CS aprovou a Resolução nº 1.048, que estendia o mandato da UNMIH até julho de 1996 e limitava o contingente militar e policial permanente no país, para dar mais crédito à Polícia Nacional do Haiti (PNH). Todavia, essa resolução não se manteve sozinha, levando a ONU a decidir, pela Resolução nº 1.141, sobre o envio de uma nova missão, a *United Nations Civilian Police Mission in Haiti* (MIPONUH). Composta de 300 policiais civis, tinha como objetivo dar suporte e contribuir com a profissionalização da Polícia Nacional do Haiti, até 30/11/1998.

Em 1999, os preparativos para as eleições se iniciaram com clima de tensão, uma vez que o partido da oposição se recusava a participar do pleito, pois alegava que os anteriores haviam sido forjados e que poderia ocorrer isso nesse ano. Sendo assim, o governo solicitou novamente que as tropas da ONU permanecessem no país para garantir a continuação da democracia.

Essa crise política entre os partidos políticos se agravou. Mesmo o processo eleitoral se mostrando muito problemático, foram realizadas as eleições, em 2000. As zonas de votação e recrutamento de pessoal estavam mal organizadas, gerando um ambiente de instabilidade e apreensão e levando somente 60 por cento da população às urnas. Quem venceu foi Aristide e o Partido Famni Lavalas. Entretanto, ficou evidente que houvera fraude, pois Aristide durante a campanha intimidou e exterminou alguns candidatos da oposição, o que fez com que a comunidade internacional e a população comesçassem a desconfiar da legitimidade do seu governo (CAVALLARO, 2005, p. 53).

Aristide perdeu prestígio entre a população, negando-se a enraizar as práticas que dariam suporte à conquista de um Estado de Direito para os haitianos. A busca indiscriminada pelo poder, a formação de uma oposição forte contrária ao governo eleito, a imagem passada à comunidade internacional e as manifestações de alguns setores da sociedade civil contra a corrupção fizeram do segundo mandato de Aristide um período extremamente instável (Ibid., p. 54).

Nos três anos seguintes, a economia sofreu um abalo enorme, pois investimentos estrangeiros foram imediatamente cancelados. A população se viu cada vez mais pobre e sofreu cada vez mais com o aumento da insegurança, a degradação ambiental e, principalmente, a ausência de instituições estatais (VALLER FILHO, 2007). O estopim da crise ocorreu no momento em que um grupo da Frente de Resistência

Revolucionária assumiu o Comissariado da Polícia na quarta maior cidade do Haiti, Gonaïves, gerando assim um bloqueio com o resto do país. Esse ato levou ex-militares exilados na República Dominicana, revoltados com a dissolução do exército e com as políticas de Aristide, a apoiarem a rebelião. Em uma luta sem precedentes, lutaram contra civis armados, utilizando a violência e o abuso. O Estado nesse momento absteve-se. Em consequência, a rebelião espalhou-se por todas as cidades; os rebeldes tomaram conta de Cap Haïtien e de toda a parte norte do Haiti, avançando rapidamente (Ibid., p. 167).

Segundo Funag (2008), o governo haitiano, com o intuito de restabelecer a ordem, solicitou à ONU imediatamente a atuação de uma Força Interina Multinacional (MIF), que foi autorizada pela Resolução nº 1.529/2004, do CS. Formada por tropas norte-americanas, chilenas e francesas, visava contribuir com um ambiente seguro e estável na capital do Haiti. Passados três meses, com algumas mudanças no texto da resolução, colocando-se sob os auspícios do capítulo VII da Carta da ONU, foi instalada a Missão de Estabilização da ONU no Haiti (MINUSTAH), liderada pelo Brasil, mediante a Resolução nº 1.542⁴. Tinha como objetivo facilitar a entrada dos funcionários humanitários internacionais, que almejavam alcançar as populações mais necessitadas, e visava à prestação de serviços à polícia haitiana para proteger a população, principalmente da violência contra os direitos humanos (Id.).

⁴ Por meio do Decreto Legislativo 207/5, de 19/5/2004, o Congresso Nacional autorizou o envio do contingente brasileiro para a Minustah, nos termos da Lei 2.953, de 1956.

4 APLICAÇÃO DA TEORIA AO CASO: ANÁLISE DOS DOCUMENTOS OFICIAIS

Em 1990, foi instaurada no Haiti a primeira operação da ONU para monitoramento de eleições em nação independente não envolvida em conflito regional. Essa operação foi promulgada pela Assembleia-Geral da ONU, na 44ª sessão, após um pedido formal do governo provisório do Haiti. A Resolução 45/2 de assistência eleitoral ao Haiti, aprovada em outubro desse ano, autorizava o envio de observadores, os quais deveriam acompanhar o processo eleitoral até o resultado definitivo. Além do contingente enviado pela ONU, observadores da Organização dos Estados Americanos (OEA) estavam monitorando as eleições. Essa resolução foi, em realidade, atendimento a pedido do governo provisório, então em crise.

No ano seguinte às eleições, o governo haitiano sofreu golpe de Estado, e o presidente eleito, Jean-Bertrand Aristides, foi exilado. Nessa ocasião, a ONU se ausentou da questão, alegando que a responsabilidade era da OEA. A ONU voltou a atuar na crise haitiana apenas em 1993.

Em 7/6/1993, o enviado especial da ONU para as negociações no Haiti, Dante Caputo (1993)⁵, enviou ao presidente do CS uma carta solicitando que fossem providenciadas sanções econômicas às autoridades locais e afirmando que tais autoridades obstruíam todas as iniciativas propostas para solucionar a crise política, humanitária e econômica vivida pelo Haiti. Essa carta foi incluída na agenda

⁵ Dante Caputo é argentino nascido em 25/11/1943. É doutor Em Sociologia Política pela Universidade de Paris. Foi ministro de Relações Exteriores da Argentina, de 1983 a 1989, e presidente da 43ª Assembleia-Geral da ONU. É membro do conselho da Assembleia Permanente dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.oas.org/documents/spa/biography_Dante_Caputo.asp>. Acesso em: 18 out. 2010.

da 3.238ª Reunião do CS, e foram convidados representantes do Canadá, Bahamas e Haiti para contextualizar os membros da reunião, mas sem o direito de votar na possível resolução. E a decisão do embargo econômico foi proposta pela Resolução 841.

Segundo o relatório oficial da reunião, o presidente deu especial atenção ao projeto de resolução elaborado pelos governos da França, EUA e Venezuela. Esse projeto propunha o embargo econômico a produtos relacionados a petróleo, armas e munição. O governo do Canadá apresentou seu ponto de vista afirmando que o desrespeito à democracia deveria ser condenado internacionalmente e apoiava uma ação especial de embargo aos suprimentos de combustível. Após meses de negociações, o embargo econômico foi aprovado, principalmente com o apoio dos países desenvolvidos e dos redatores do projeto inicial.

Outro relatório oficial enviado pelo representante da ONU no Haiti, em 12/7/1993, alertava para a situação da democracia e dos direitos humanos nesse país. O enviado afirmou que obteve o consentimento do presidente do Haiti e do comandante das Forças Armadas haitianas para se encontrarem em Nova York e firmarem possível acordo, que ficou conhecido como o Pacto de Nova York (CÂMARA, 1998). Com a assinatura desse acordo, o CS suspendeu o embargo econômico por meio da Resolução 861, durante a 3.271ª Reunião, sediada nos EUA. Após essa reunião, o representante da França manifestou o apreço francês à suspensão do embargo ao Haiti e expressou esperança no processo de redemocratização haitiana. Já o representante norte-americano destacou o sucesso da Resolução 841, pois o embargo econômico viabilizou novas negociações e até mesmo novos pactos ratificados. O governo haitiano emitiu nota oficial compartilhando o sucesso das resoluções e o fim do embargo econômico, mas enfatizou que ainda eram necessárias precauções em seu território, pois a situação

continuava extremamente precária. Os direitos humanos ainda eram infringidos e era necessário monitoramento da reestruturação da democracia no Haiti.

Os relatórios oficiais S/26.063, S/26.352, S/26.480 levaram à Resolução 867. O secretário-geral para o Haiti expressou em seus relatórios a necessidade de um aporte técnico para força policial haitiana. O secretário do presidente da república manifestou suas preocupações com a falta de treinamento e preparo da polícia local. A Resolução 867 instaurou a Missão da ONU no Haiti (UNMIH) atendendo aos problemas expostos ao CS. A UNMIH decidiu que as partes se comprometeriam com o envio de 567 monitores de polícia e unidades de construção militar com 700 pessoas, contando com 60 oficiais treinadores. O texto da resolução baseou-se no projeto elaborado pelos EUA, nos relatórios oficiais e nas resoluções anteriores, segundo relatório oficial.

Presentes na 3.283ª Reunião, que estruturou a UNMIH, estavam os representantes de governo: Venezuela, Brasil, Cabo Verde, China, Djibuti, França, Hungria, Japão, Marrocos, Nova Zelândia, Paquistão, Federação Russa, Espanha, Grã-Bretanha e EUA. Todos foram a favor, e a resolução foi aprovada por unanimidade. Mas, segundo registros oficiais, a situação no Haiti continuou deteriorando-se, e na 3.289ª Reunião, o CS demonstrou sua preocupação com o andamento da UNMIH:

The security Council is deeply concerned with the situation in Haiti and deeply deplore the events of 11 October 1993, when organized armed civilian group ("attachés") threatened journalist and diplomats waiting to meet a contingent of the United Nations Mission in Haiti dispatched pursuant to resolution 867 (1993) of 23 September 1993. Moreover, the disturbance created by these armed groups and a lack of dock personnel prevented the landing at Port-au-Prince of the ship carrying the contingent. The Council considers it imperative that the armed forces

of Haiti carry out their responsibilities to ensure that obstruction such as these to safe and successful dispatch of the mission immediately” Note by the President of the Security Council, S/26567 p. 01 11/10/1993.

O organismo da ONU manteve-se alerta diante da possível crise no país, os contatos do secretário-geral com o Haiti eram constantes, bem como o envio de relatórios sobre a situação. A 3.291ª Reunião, de 13/10/1993, se iniciou com a fala do representante dos EUA. Ele ressaltou a violação do acordo de paz pelos líderes militares haitianos, reforçou a desaprovação dos EUA para o ato de 11 de outubro, que impediu que as tropas norte-americanas representantes da missão entrassem no país. E afirmou que a melhor solução no momento era novamente o embargo econômico, haja vista que já funcionará antes. Deixou claro que os militares haitianos não tinham outra saída (S/PV.3.291, p. 3-5). A Resolução 873 e a 875, escritas pelos governos da França, Venezuela, Canadá e EUA, propuseram e instauraram, respectivamente, mais um embargo econômico ao Haiti.

O Relatório S/26.082, do mês de novembro, e o S/26.864, do secretário-geral do Haiti, mostravam que não havia progresso nas negociações com o governo haitiano. Mesmo com o embargo econômico, as autoridades militares locais não estavam cooperando com os esforços das equipes da ONU e da OEA. Cartas oficiais do presidente do CS foram emitidas para o conselho requisitando especial atenção para os acontecimentos no Caribe, e em março de 1994, na 3.352ª Reunião, a Resolução 905 foi pautada. Aprovada por unanimidade, estendeu as atividades da UNMIH por mais três meses, considerando que a situação haitiana permanecia em constante alerta.

Em maio de 1994, os governos da França, Canadá, Venezuela, Argentina e EUA propuseram a Resolução 917, que aprovava não só o embargo econômico como também o

comercial ao Haiti. Esse ato determinou que qualquer aeronave haitiana de cunho comercial não deveria ser recebida por qualquer país, bem como nenhuma aeronave estrangeira poderia pousar em solo haitiano. Apenas vôos regulares de passageiros seriam permitidos.

O presidente do CS em uma carta oficial deixou claro que os membros dessa instituição condenavam veementemente a retirada ilegal do Presidente Aristides e afirmaram que, para garantir a democracia, seria primordial que o presidente eleito seguisse no governo e qualquer situação diferente dessa seria considerada um governo ilegal. Diante da situação eminente de uma crise política que levaria a um golpe de Estado, o secretário-geral do Haiti emitiu um novo relatório sobre a situação (S/94/742). Os governos da França, Venezuela, Canadá, Argentina e EUA submeteram uma carta com as considerações de seus respectivos governos e esse mesmo grupo de países escreveu o texto proposta para a Resolução 933 (S/94/776). Esse ato garantiu a missão até julho de 1994, com reforços que seriam enviados e recusou que as autoridades militares haitianas governassem o país. A resolução afirmava que a comunidade internacional ajudaria, de todas as maneiras possíveis, a manter a democracia local.

O presidente do CS emitiu uma declaração em 12/7/1994, afirmando que ocorrera um golpe de Estado e que a ONU não reconhecia a liderança militar haitiana como governo:

The Security Council condemns the decision of the illegal de facto regime and the military leadership in Haiti to expel from the country the joint United Nations / Organization of American States International Civilian Mission (MICIVIH), whose work has the highest approbation of the Council and whose mandate was extended by the United Nations General Assembly on 8 July 1994 (A/RES/48/27B).

The Security Council considers this action a serious escalation in the defiant stance of Haiti's illegal de facto regime towards the international community. Statement by the President of the Security Council. 12/07/1994 S/PRST/1994/32. p. 1.

Instaurada a crise, os membros do CS caminharam para a Resolução 940, guiados pelo Relatório S/1994/828, do enviado especial, secretário-geral para o Haiti, em 15/7/ 1994. O relatório do enviado oficial propunha a expansão da UNMIH. Com base no capítulo VII da Carta da ONU, que legitima forças coercitivas em casos necessários para desempenhar funções de ordem pública, propôs três soluções para a missão no Haiti. A primeira era rever o mandato para as tarefas previstas na Resolução 933. A segunda opção era autorizar um grupo de Estados membros a estabelecer e desdobrar uma força multinacional ou interamericana para realizar as tarefas previstas, bem como a possibilidade de dividir o trabalho entre uma força internacional ou interamericana e a UNMIH.

A 3.413ª Reunião, em 31/7/1994, abordou a Resolução 940, com texto prévio elaborado pelos governos do Canadá, França, Argentina e EUA. A reunião contou com a presença de representantes dos seguintes Estados: Argentina, Brasil, China, República Tcheca, Djibuti, França, Nova Zelândia, Nigéria, Oman, Federação Russa, Ruanda, Espanha, Grã-Bretanha e EUA. Sem direito a voto estavam presentes os representantes do Canada, Cuba, Venezuela, México e Uruguai.

As discussões acerca da efetividade das medidas tomadas aumentaram. O representante do México propunha que fossem discutidas outras maneiras de devolver a paz ao Haiti, tendo como palavra final a não-aceitação de todos os termos propostos pelo projeto de Resolução 940. Cuba foi mais enfática e postou-se contra a Resolução 940. O Uruguai também ficou contra a intervenção militar proposta pelo

projeto de Resolução 940. O Canadá ressaltou o constante declínio da situação haitiana e afirmou que a agressão brutal continuava e os direitos humanos eram seriamente desrespeitados. Por esse motivo apoiava a Resolução 940. O representante da Venezuela afirmou que seu governo não poderia apoiar uma ação de intervenção, por ser contra intervenções militares e por acreditar que os meios de encontrar uma solução pacífica não foram totalmente explorados. O Brasil absteve-se do voto, justificando que a decisão de intervenção deveria ser tomada com todos os membros do CS e alegou que a situação no Haiti era única, por isso era necessário maior cuidado e mais discussão. A China era contra a intervenção, mesmo se tratando de uma ameaça regional, e absteve-se do voto. Como Canadá, México, Venezuela, Cuba e Uruguai não tinham direito a voto, a resolução foi aprovada com 12 votos a favor, nenhum voto contra e duas abstenções. Foi aprovado o envio de uma força multilateral para o Haiti.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aplicando a teoria ao caso do Haiti, as pesquisadoras comprovaram a hipótese proposta: os EUA foram os principais agentes securitizadores da ameaça política no Haiti. A pesquisa revelou que não apenas os EUA estiveram envolvidos na securitização do Haiti como também o Canadá, França e Venezuela. A teoria proposta pelos estudiosos da Escola de Copenhague afirma que ameaças se tornam problemas de segurança internacional, quando agentes conseguem as securitizar. A ameaça somente virará um tema securitizado, desde que a questão for reconhecida socialmente como um tema de segurança internacional.

Conforme a pesquisa realizada, a ameaça haitiana obteve o reconhecimento social. O principal indício disso

foram as muitas resoluções referentes ao tema e às várias tentativas de solucionar o problema, como, por exemplo, o envio de observadores para as eleições de 1990, o embargo econômico em 1991 e em 1993, o embargo comercial em 1994 e a extensão da UNMIH.

Em todos os documentos oficiais analisados e descritos neste trabalho, os EUA, França, Canadá e Venezuela eram os principais articuladores. Atingiu-se assim o objetivo deste trabalho, que era identificar os principais agentes securitizadores. A análise da Resolução 940 também revela a grande influência dos EUA em temas relacionados ao Caribe. Mesmo com o relato negativo do México, Cuba e Uruguai, a resolução foi aprovada sem nenhum voto contra e com apenas duas abstenções.

Este trabalho limitou-se a analisar as ações da ONU no Haiti até 1994. Esse ano marcou a primeira intervenção militar no país. Depois de 1994, outras resoluções foram aprovadas e outras medidas para buscar a paz e a estabilidade foram estruturadas. O Haiti até a atualidade conta com o apoio de tropas estrangeiras, lutando pela democracia, paz e pelos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

BOOTH, Ken 1991 Security and emancipation. **Review of International Studies**, v. 17, n. 4.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **Evolution of international security studies**. Cambridge: Cambridge University, 2009.

_____; WAEVER, Ole. **Regions and powers: the structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University, 2003.

_____; _____. WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Reinner, 1998.

CÂMARA, Irene Pessoa de Lima. **Em nome da democracia, a OEA e a crise haitiana: 1991-1994**. Brasília: Instituto Rio Branco-Fundação A. de Gusmão, 1998.

CAVALLARO, James. **Mantendo a paz no Haiti?: uma avaliação da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti usando o cumprimento de seu mandato como parâmetro de sucesso**. Cambridge: Harvard Law Student Advocates for Human Rights; Rio de Janeiro: Centro de Justiça Global, 2005.

DUQUE, Marina Guedes. O papel de síntese da escola de Copenhagen nos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, v. 31, n. 3, p. 459-501, set./dez. 2009.

FONTOURA, Paulo R. C. T. da. **O Brasil e as operações de manutenção de paz das Nações Unidas**. Brasília: FUNAG, 1999.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **O Brasil e a ONU**. Brasília: FUNAG, 2008.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Estados Unidos**: visões brasileiras. Brasília. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais-FUNAG, 2000.

JAMES, C. L. R. **Jacobinos negros**. São Paulo. Boitempo, 2000.

SEITENFUS, Ricardo. **Haiti**: a soberania dos ditadores. Porto Alegre: Solivros, 1994.

TANNO, Grace. A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Conceito Internacional**, v. 25, n. 1, p. 47-80, jan./jun. 2003.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a crise haitiana**: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. Brasília: FUNAG, 2007.

WALT, Stephen. The renaissance of security studies. **International Studies Quarterly**, v. 35, n. 2, 1991.

REFERÊNCIAS DIGITAIS

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Ata da reunião 3.291** (S/PV/3.291). Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N93/868/79/PDF/N9386879.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 18 out. 2010.

_____. **Ata reunião 3.283** (S/PV/3.283). Disponível em: <[http://daccess-dds-](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N93/868/79/PDF/N9386879.pdf?OpenElement)

ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N93/866/41/PDF/N9386641.pdf?OpenElement>. Acesso em: 17 out. 2010.

_____. **Carta do presidente do Conselho de Segurança** (S/26.864). Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/701/99/PDF/N9370199.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 19 out. 2010.

_____. **Declaração do presidente do Conselho de Segurança** (S/PRST/1994/32). Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/282/15/PDF/N9428215.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 20 out. 2010.

_____. **Nota do presidente do Conselho de Segurança** (S/26.567). Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/550/21/PDF/N9355021.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 19 out. 2010.

_____. **Relatório do secretário-geral para o Haiti** (S/26082). Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/399/40/IMG/N9339940.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 17 ago. 2010.

_____. **Resolução 861** (S/RES/861). Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/473/12/IMG/N9347312.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 7 out. 2010.

_____. **Resolução 841** (S/RES/841). Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/354/58/IMG/N9335458.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 5 out. 2010.

_____. **Resolução 905** (S/RES/905). Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/146/27/PDF/N9414627.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 20 out. 2010.

_____. **Resolução 917** (S/RES/917). Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/207/93/PDF/N9420793.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 20 out. 2010.

_____. **Resolução 940** (S/RES/940). Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/312/22/PDF/N9431222.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 out. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/charter>>. Acesso em: 1º out. 2010.